



La función consultiva

Juan Arias

La línea de gobierno no es suficiente por sí misma. Santo Tomás de Aquino, desde una perspectiva filosófica, aludía a este hecho al escribir que en las cosas que atañen a la virtus prudentiae (el gobierno es para el Aquinate un producto de la prudencia política) nadie es suficiente por sí mismo, de donde nace la necesidad de que el gobernante se aconseje (II-II q. 49, a. 3 ad 3). La función consultiva tiene una larga tradición en la Iglesia, hasta el punto de que la moderna Ciencia de la Organización se ha inspirado en ella (cfr. J. M. Mooney, Principios de organización, 117). Juan Arias analiza el fundamento de este principio y algunas aplicaciones prácticas.

Introducción

La necesidad de asesoramiento como garantía de rectitud y eficacia de una determinación viene exigida por la misma inteligencia humana consciente de las limitaciones de la naturaleza. De ahí que solicitar consejo como prestarlo es tan antiguo como el hombre mismo, siendo precisamente el pedirlo signo de inteligencia y madurez según el sentir popular que lo plasma en esa expresión de todos conocida: «Es de sabios pedir consejo». Pues bien, la misma razón que acompaña la necesidad de asesoramiento para las decisiones en la vida privada, lo exige, con más intensidad aún, para las decisiones que repercuten en la vida pública de los pueblos. He ahí por qué, desde los tiempos más remotos en que nos consta que el hombre se asoció organizadamente con sus semejantes, aparece el ejercicio habitual de tareas consultivas, aunque la especialización técnica es relativamente moderna¹.

Por lo que se refiere a la Iglesia, la función consultiva así como otras está encomendada desde sus inicios al Presbyterium. Una manifestación de su existencia, se encuentra ya en la carta de S. Pablo a Timoteo: «Noli negligere gratiam quae in te est —escribe el apóstol— quae data est tibi per prophetiam cum impositione manuum presbyterii»². El presbyterium integrado por sacerdotes era el órgano colectivo que asesoraba al Obispo al mismo tiempo que le ayudaba en el gobierno de la Iglesia particular. Para ellos pedía S. Ignacio de Antioquía sumisión y obediencia cuando es-

cribía a los fieles de Efeso: «Estad unidos en una misma obediencia, sumisos al Obispo y al presbyterium»³.

El presbyterium que asistía al Papa, y que desde el siglo IV constituyó su órgano consultivo restringido, estaba integrado por los Obispos, sacerdotes y diáconos de las diócesis romanas. El presbyterium que asistía al Obispo estaba constituido por los presbíteros y diáconos de la diócesis que el Obispo regía. Esta institución, en cuanto a la función consultiva se refiere, cristalizó en el órgano administrativo denominado «Cabildo», que aún existe, mas con vida cada vez más lánguida, dado que sus funciones primordiales están quedando asumidas por los nuevos órganos administrativos diocesanos nacidos a raíz del Concilio Vaticano II. Análogo proceso ha acompañado al Consistorio Cardenalicio: el presbyterium del Romano Pontífice se convertirá después en el llamado Sacro Colegio Cardenalicio cuyos miembros ostentarán el título de cardenales presbíteros, desde el siglo IV, si son titulares de las Iglesias mayores de Roma, diáconos si sus títulos corresponden a las sedes diaconales que se erigieron en Roma entre los siglos VI y VII para repartir las limosnas a los peregrinos (como título cardenalicio apareció por primera vez en el año 1116 en un concilio particular de Letrán), u obispos si poseían el título de las diócesis suburbicarias (aparecen por primera vez en el siglo VIII). Después de la aún reciente creación del Sínodo de Obispos como órgano consultivo del gobierno central de la Iglesia, el Consistorio ha pasado prácticamente a engrosar la lista de las benemé-

1. J. D. MOONEY, *Principios de organización* (Madrid, 1958), pp. 119 ss. J. M. CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado* (Madrid, 1944), pp. 11 ss.

2. 1 Tim. 4, 14.

3. Este texto y otros sobre el presbyterium de los primeros siglos de la Iglesia pueden verse en *Dictionnaire de droit canonique*, vol. 2, cols. 1.310-1.311.

ritas instituciones jurídicas de la historia eclesiástica.

Sería prolijo y excedería los límites de extensión usuales en una ponencia, presentar, aunque sólo fuera en forma resumida, una exposición del desarrollo de la función consultiva en la Iglesia a través de su historia, dado además que el objeto de esta ponencia se circunscribe al estudio de la función consultiva en el gobierno central de la Iglesia como se presenta hoy a nuestra vista, así como sus posibilidades de futuro al menos inmediato. Bástenos, por tanto, a modo de introducción la breve reseña que hemos hecho en líneas anteriores, como índice histórico manifestativo de la importancia del tema que nos toca tratar.

La voluntad constitucional de Cristo como fundamento de la función consultiva

La autoridad legítimamente constituída en la Iglesia siempre ha sentido la necesidad de asesoramiento a la hora de tomar decisiones importantes en el gobierno del Pueblo de Dios, y ha procurado buscarlo en personas especialmente capacitadas por su ciencia, prudencia y experiencia sobre los problemas que exigían solución. La institucionalización de la función consultiva ha seguido los mismos derroteros del sistema de gobierno en que se ha concretado a tra-

vés de la historia la facultad de regir la Iglesia que Cristo concedió a sus sucesores.

Hoy nos encontramos en un momento histórico de sumo interés: la Iglesia en el Concilio Vaticano II ha reflexionado sobre sí misma buscando el verdadero rostro con que Cristo quiere que se manifieste hoy a los hombres, y ha llegado al gran descubrimiento de la naturaleza de «Pueblo de Dios» que caracteriza a la Iglesia de Cristo en la que «se da una verdadera igualdad entre todos en lo referente a la dignidad y a la acción común de todos los fieles para la edificación del Cuerpo de Cristo»; y en tal tarea común, primordial objetivo de la voluntad fundacional de Jesucristo, «los pastores y los demás fieles están vinculados entre sí por necesidad recíproca»⁴. Es verdad que «los Obispos han sucedido por institución divina a los apóstoles como pastores de la Iglesia»⁵ y que «la consagración episcopal, junto con el oficio de santificar confiere también el oficio de enseñar y regir, los cuales, sin embargo, por su naturaleza no pueden ejercitarse sino en comunión jerárquica con la Cabeza y miembros del Colegio»⁶; pero también es verdad que «este encargo que el Señor confió a los pastores de su pueblo es un verdadero servicio y en la Sagrada Escritura se llama muy significativamente «diaconía» o sea «ministerio»⁷, así como que «los seglares hagan saber a los sagrados pastores, con aquella

4. Const. *Lumen gentium*, n. 32: "...vera tamen inter omnes viget aequalitas quoad dignitatem et actionem cunctis fidelibus communem circa aedificationem Corporis Christi. Distinctio enim quam Dominus possuit inter sacros ministros et reliquum Populum Dei, secumfer coniunctionem, cum Pastores et alii fideles inter se communi necessitudine devinciantur".

5. Ibidem n. 20: "Proinde docet Sacra Synodus Episcopos ex divina institutione in locum Apostolorum successisse, tamquam Ecclesiae pastores..."

6. Ibidem, n. 21: "Episcopalis autem consecratio, cum munere sanctificandi, munera quoque confert docendi et regendi, quae tamen natura sua non nisi in hierarchica communione cum Collegii Capite et membris exerceri possunt".

7. Ibidem, n. 24: "Munus autem illud, quod Dominus pastoribus populi sui commisit, verum est servitium quod in sacris Litteris *diakonia* seu ministerium significanter nuncupatur".

libertad y confianza dignas de los hijos de Dios y de los hermanos en Cristo, sus necesidades y deseos»; y que «en la medida de los conocimientos, de la competencia y del prestigio que poseen, tienen el derecho, y, en algún caso, la obligación de manifestar su parecer sobre aquellas cosas que dicen relación al bien de la Iglesia». Que «los sagrados pastores reconozcan y promuevan la dignidad y la responsabilidad de los laicos en la Iglesia»⁸, etc.

Tanto la Constitución «*Lumen Gentium*» de la que hemos entresacado algunos párrafos más significativos, como los restantes documentos conciliares están sembrados de múltiples textos que expresan el papel activo que todos los fieles tienen en la edificación del Cuerpo de Cristo en su totalidad, es decir: en su aspecto carismático con la santidad de vida, y en su aspecto jurídico-social colaboran en la perfección de la sociedad eclesial no sólo con la obediencia racional de las normas establecidas⁹, sino con aportación activa en el gobierno de la Iglesia: exponiendo sus necesidades y deseos, manifestando su parecer, asesorando prudentemente¹⁰, y lo que es más, creando normas jurídicas por el camino que la Voluntad fundacional ha concedido a la comunidad¹¹.

Esta doctrina conciliar así como la no menos importante sobre la Colegialidad nos ha mostrado una Iglesia en la que no cabe ya una estructuración jurídica exclusivamente hierarcológica y vertical. La Iglesia continúa siendo consciente de su carácter jerárquico nacido por constitución divina, al mismo tiempo que comienza a tener conciencia de su naturaleza esencial de Pueblo de Dios también de constitución divina. Y porque es Pueblo de Dios en el que todos participan en el mismo sacerdocio de Cristo, existe una igualdad sacerdotal fundamental para cuya conservación y desarrollo Jesucristo ha creado un ministerio al que ha hecho partícipe de su ministerio sacerdotal personal. Ministerio que también en su vertiente gubernativa es un servicio realizado a hombres, y como tal, necesitado para su recto y eficaz ejercicio de una conexión la más directa posible con la problemática humano-religiosa no considerada en abstracto, sino en cuanto vivida por los miembros de la comunidad con toda la riqueza de matices, también carismáticos, que encierra la vida del Pueblo de Dios en su caminar por la tierra. Lo que implica la exigencia de institucionalización flexible y dinámica de unos cauces por los que la voz de los fieles llegue en toda su pureza a la jerarquía, sin mixtificaciones ni glosas, muchas veces ter-

8. Ibidem, n. 37: «Laici ... sacris Pastoribus necessitatibus et optata sua ea libertate et fiducia, quae filios Dei et fratres in Christo decet, patefaciant. Pro scientia, competentia et praestantia quibus pollent, facultatem, immo aliquando et officium habent suam sententiam de iis quae bonum Ecclesiae respiciunt declarandi...». «Sacri vero Pastores laicorum dignitatem et responsabilitatem in Ecclesia agnoscant et promoveant».

9. A este respecto dice la Const. *Lumen gentium*, n. 37: «Laici, sicut omnes christifideles, illa quae sacri Pastores, utpote Christum repraesentantes tamquam magistri et rectores in Ecclesia statuunt, chri-

stiana oboedientia prompte amplectantur, Christi exemplum secuti, qui, sua oboedientia usque ad mortem, beatam libertatis filiorum Dei viam omnibus hominibus aperuit».

10. Una referencia a cada uno de estos quehaceres puede verse en Const. citada, n. 37.

11. Un estudio detallado sobre el consentimiento de la comunidad eclesial como causa eficiente de la eficacia jurídico-normativa de la costumbre, así como la conexión de tal facultad con la Voluntad fundacional de Cristo puede verse en J. ARIAS, *El "consensus communitalis" en la eficacia normativa de la costumbre* (Pamplona, 1966).

giversadoras del verdadero sentir de la comunidad. Cauces que según creemos no pueden ser otros sino los que regulan la función consultiva representativa, para cuyo ejercicio asiste a los fieles un verdadero derecho fundamental¹² como queda constatado en las razones anteriormente expuestas. No menos claro es el derecho de los fieles al ejercicio de la función consultiva técnica, supuesto el expícito reconocimiento del Concilio Vaticano II¹³.

Los Obispos, por su parte, además de compartir el derecho general de todos los fieles a colaborar en el gobierno de la Iglesia a través del ejercicio institucionalizado de la función consultiva en su doble vertiente, tienen el título de la colegialidad que implica la «sollicitudo omnium ecclesiarum»¹⁴ y que les responsabiliza, como sucesores de los apóstoles, de los fieles de todo el orbe; por lo que «los obispos, dentro del colegio, guardando fielmente el primado y principado de su Cabeza, gozan de su potestad propia en bien no sólo de sus propios fieles, sino incluso de toda la Iglesia, siendo el Espíritu Santo el que robustece sin cesar su estructura orgánica y su concordia»¹⁵. La colegialidad, por tanto, concede a los obispos el derecho y el deber de participar en el gobierno universal de la Iglesia si para ello son convocados por el Romano Pontífice, así como colaborar con los órganos de gobierno realizando todo el contenido de una verdadera función consultiva.

Significado de la función consultiva

Hasta ahora hemos hablado del enraizamiento constitucional de la función consultiva como derecho fundamental que tienen los fieles de colaborar en el gobierno de la Iglesia particular y de la Iglesia universal, derecho que en los obispos está asistido de un nuevo título: el de la colegialidad. De donde se deduce la exclusión de cualquier razón de oportunismo político a la hora de abogar por la necesidad de arbitrar los cauces jurídicos precisos para el ejercicio de tal derecho.

Ahora bien, antes de continuar adelante en la exposición, es decir, antes de establecer los cauces jurídicos que creemos más oportunos, y estudiar los existentes en la actualidad, es del todo necesario precisar lo que entendemos por función consultiva como elemento integrante de la administración central de la Iglesia. Para ello nos valdremos de las conquistas conseguidas en este campo por la ciencia administrativa.

Los manuales de derecho administrativo en el capítulo dedicado a la administración general del Estado nos hablan de tres elementos u órganos que componen dicha administración: órganos centrales de gobierno, órganos centrales consultivos, y órganos centrales de control. Los tres órganos están relacionados entre sí y todos son necesarios para una recta, justa y eficaz política, tomado este término en su sentido más genuino. No es por tanto posible el estudio de

12. Al hablar de derecho fundamental me refiero al concepto que del mismo se estudia exhaustivamente en la monografía P. J. VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos* (Pamplona, 1969). Vid. también A. DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatutos jurídicos* (Pamplona, 1969).

13. Vid. lo expuesto en nota 8.

14. Const. *Lumen gentium*, n. 23.

15. Ibidem, n. 22: "In ipso, Episcopi, primum et principatum Capituli sui fideliter servantes, propria potestate in bonum fidelium suorum, immo totius Ecclesiae funguntur, Spiritu Sancto organicam structuram eiusque concordiam continenter roborante".

uno de los elementos sin hacer referencia a los otros dos. Pero dado que este simposium dedica una ponencia al estudio de cada uno de los órganos antes dichos, baste por lo que a nosotros respecta remitirnos desde ahora a todo lo expuesto en las otras dos ponencias para dedicarnos exclusivamente a estudiar el significado de la función consultiva en el gobierno central de cualquier sociedad jurídica organizada, adaptando, modificando, sustituyendo o simplemente omitiendo todos aquellos conceptos que sean incompatibles con las características peculiares de la sociedad eclesial. Sirvanos de ejemplo el mismo origen de la función consultiva que nace junto con la «división de poderes» en el Estado, mientras que en la Iglesia, por no existir tal «división de poderes» sino división de funciones o ejercicios de poder es a éstos a quienes hay que asociar la función consultiva.

Nos abstendremos de tomar parte en la discusión sobre algunos puntos controvertidos dado que nuestra finalidad no es elaborar una teoría al respecto, sino precisar y aclarar los conceptos jurídicos que nos servirán de base para el estudio crítico de los órganos consultivos en el gobierno central actual de la Iglesia, así como establecer las premisas que faciliten la creación de otros nuevos que puedan perfeccionar la eficacia de los actuales.

Se ha hecho célebre entre los administrativistas la frase al parecer original de Sieyès y que después se ha repetido indefinidamente: «*deliberer est le fait de plusieurs; administrer est le fait d'un seul*»¹⁶; o, como la tradujo Oliván: «para deliberar como para juzgar son buenos los muchos; para ejecutar, uno solo»¹⁷.

Glosemos un poco la frase haciendo hincapié en el aspecto que nos interesa: es enormemente difícil y me atravesaría a decir que imposible, que una persona logre por sí sola recabar toda la información necesaria, también desde el punto de vista técnico, que contemple todas las hipótesis posibles para elegir la más objetiva; es decir, que pueda deliberar por sí misma la decisión más justa y eficaz a tomar en cada momento para conducir los destinos de una sociedad. No entro ahora a juzgar si la función ejecutiva es facultad exclusiva de uno o puede asimismo realizarse colegialmente; lo que sí cabe afirmar es que en cualquier supuesto se requiere el consejo tanto de los técnicos como de los gobernados para garantizar el acierto, la justicia y la eficacia de la acción ejecutiva. Fue precisamente esta necesidad la que hizo descubrir al gobierno revolucionario napoleónico la conveniencia de una organización administrativa pública en la que se distinguiese, sin separarlos, el poder que debe ejecutar del que debe supervisar y decidir¹⁸. Como bien dice Tocqueville «a es-

16. Esta frase se encuentra citada en PIERRE-HENRY, *Histoire des Préfets* (París, 1950), p. 32. La originalidad de la misma frase se aplica también a Roederer: vid. por ejemplo J. M. CORDERO TORRES, o. c., p. 11; L. JORDANA POZAS, *La Administración consultiva de Fomento en Estudios de Administración local y general*, 1 (Madrid, 1911), p. 431.

17. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Aspectos de la Administración consultiva*, en Revista de Administración pública, n. 24 (1957), p. 170.

18. Es verdad que la revolución napoleónica llegó a una conclusión mucho más drástica y ambiciosa que la que nosotros proponemos en el texto: la absoluta división de poderes. Pero a ello se llegó partiendo de la misma raíz: la necesidad de un *consilium* eficaz no condicionado ni subordinado al poder ejecutivo que le preste la decisión más conveniente y le supervise o haga ver si la ejecución es consecuente con la decisión tomada. Este *consilium* ha tomado las más diversas formas en las distintas estructuras políticas a partir de la época napoleónica.

ta idea que tan simple parece, no se llegó nunca; ha sido un hallazgo de este siglo. Es, por así decirlo, el único gran descubrimiento en materia de Administración pública que nos es propio»¹⁹.

Es pues del todo necesario para una buena gestión gubernativa la asociación y articulación del poder ejecutivo y del *consilium*. En la Europa posnapoleónica se ha intentado conseguir tal objetivo reduciendo dicha articulación a dos fórmulas concretas: «articulación del jefe activo con un órgano colegiado decisor en cuya deliberación él mismo participa y cuyos acuerdos ejecuta, y articulación del jefe activo con un *collegium* colocado externa e independientemente a él, pero que le asiste mediante dictámenes consultivos especialmente solicitados para casos concretos»²⁰.

Las cualidades más sobresalientes e innovadoras del sistema señalado son, por una parte, y como principal y más original conquista, haber conseguido la asociación y no confusión de los órganos ejecutivo y consultivo. Para conseguirlo —es esta una nueva cualidad— se sancionó con categoría constitucional la existencia y poderes del órgano consultivo dándole entidad de órgano sustantivado, es decir, con personalidad propia, independiente y caracterizada por su propia función: la de aconsejar. Otra cualidad es la seriedad y categoría de los dictámenes que al ser conclusiones colegiales

redactadas por personas de gran competencia técnica garantizan objetividad, justicia y realismo. El colegio consultivo es el poseedor y administrador de un cuerpo de doctrina capaz de dar solución a cuantas hipótesis se le presenten, en lo que consiste precisamente la categoría de su competencia específica. Por último, los dictámenes emanados del colegio consultivo, por su carácter formal y solvencia doctrinal son psicológicamente más vinculantes para el poder ejecutivo, así como jurídicamente más controlable la adecuación de la gestión ejecutiva con el contenido del dictamen.

Junto a las cualidades reseñadas el sistema europeo encierra un conjunto de imperfecciones de las que entresacaremos las más relevantes, que provienen precisamente de una excesiva rigidez en la estructuración de algunas cualidades citadas.

El carácter de órgano sustantivado e independiente, aunque es verdad que imprime una personalidad y autonomía necesarias para el recto funcionamiento del *consilium*, corre el riesgo, hasta ahora no soslayado, de acantonar y amurallar la función consultiva convirtiendo su relación con los órganos activos en las meras formalidades solemnes propias del dictamen: el dictamen escrito y solemne es, en efecto, la forma típica en que la función consultiva produce sus resoluciones según este sistema²¹.

19. A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Regime et la Révolution* en *Oeuvres complètes* (París 1952), p. 238.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., p. 172, nota 21, recoge la pretensión actual de reconducir el descubrimiento de la asociación de un órgano ejecutivo y de un *consilium* a la tradición romana; y cita como exponentes de la teoría de Hanzl y Cordero Torres. Mas como él bien señala, «en cualquier caso, siempre sería una tradición perdida e inoperante, de tal modo que su existencia no resta el menor mérito a su descubrimiento por la Administración napoleónica».

20. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., pp. 172-173 resume con las palabras entrecomilladas las fórmulas a que hacemos referencia. La obra de este autor, ya varias veces citada, nos servirá de fuente básica en la exposición de las cualidades e imperfecciones de la articulación de ambos principios en el sistema napoleónico que es el que se ha seguido con pocas variantes hasta ahora en Europa.

21. Cfr. CORSO, *La funzione consultiva* (Padova, 1942), pp. 111 ss.; también D'ALESSIO, *Della natura giuridica*

Esto acarrea un cúmulo de inconvenientes para una buena gestión gubernativa pues, como bien dice García de Enterría, «determina una limitación del papel del consejo en la formación de la decisión administrativa, pues resulta que, por una parte, la consulta ha de concretarse a un tema determinado, en una fase también concreta de su resolución, sin que, por ende, otros problemas normalmente conexos, o simplemente avatares de la ejecución del consejo, caso de ser aceptado, puedan ser objeto del parecer del órgano consultivo»²².

Por otra parte, la formalidad como característica técnica esencial del dictamen, obliga a que la función consultiva se limite a deliberar sobre problemas de solución alternativa estática, quedando fuera de su alcance técnico toda resolución de contenido dinámico que los órganos de gobierno podrían someter a su consideración y estudio; por ejemplo, formulación de planes, valoración de los ya establecidos, estudios de perfeccionamiento, estudio y valoración de las consecuencias de criterios puestos en práctica, etc. Ahora bien, dado que estas cuestiones, por su carácter estrictamente discrecional y político son las que más interesan y urgen a los órganos activos, queda patente el poco alivio y ayuda que para ellos supone el órgano consultivo al que sólo acuden para recabar el informe de expedientes que exigen tal «resolución» como trámite más o menos importante de un procedimiento formal, quedando la función consultiva minusvalorada, y prácticamente marginada en las gestiones administrativas.

Existe por último otro handicap difícil de superar en la estructura administrativa del sistema que comentamos. Como señalábamos antes, la función consultiva está encomendada a órganos de constitución y funcionamiento colegial; pues bien, esta característica unida a la naturaleza sustantivada y autónoma de los mismos que excluye la participación y aun presencia de los órganos activos en sus decisiones, los avoca a elaborar resoluciones aisladas conseguidas por mayoría de votos y enviadas a los órganos activos como la voluntad común, global y definitiva del colegio. No es necesario resaltar que tales resoluciones llegan a su destino desprovistas del ingrediente más interesante que contienen: la diversidad de opiniones con los argumentos que las avalan que son precisamente los que de modo especial expresan la voz viva de los diversos sectores interesados en la cuestión, ya que seguramente pertenecen a los destinatarios de la decisión gubernamental. Es más, el mismo acuerdo colegial puede resentirse de inobjetividad al tener que sacrificar los perfiles más certeros incompatibles con las opiniones de otros en aras de un ajuste de opiniones o solución de compromiso; resultado admisible y a veces aun aconsejable en el supuesto de una decisión política, pero nunca cuando se trata de deliberar e ilustrar los aspectos de una cuestión propuesta por otro, que es el cometido de la función consultiva.

Los serios defectos del sistema administrativo napoleónico²³, en cuanto a la función consultiva se refiere parece que quedan su-

delle pronuncie dei corpi consultivi, en *Rivista di Diritto Pubblico*, II (1911), p. 82.

22. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., pp. 173-174, refiriéndose a su vez a BRYSON, *Notes on a theory of Advise*,

en el *symposium* editado por MERTON, *Reader in Bureaucracy* (Glencoe, 1952), pp. 202 ss.

23. Aunque hablemos de "sistema napoleónico" es necesario subrayar en honor a la verdad que Napoleón

ficientemente salvados con la técnica organizativa «staff and line» estudiada por Mooney en su célebre monografía «The principles of organization»²⁴.

Veamos qué significa el principio «staff and line» como paso previo al estudio comparado con el sistema anteriormente expuesto. El traductor, consciente de que cualquier tipo de traducción comporta notable pérdida de expresividad de la expresión, se ha decidido a traducirla por «Estado Mayor y mando de línea».

El mando de línea equivale a la función de autoridad o mando; el Estado Mayor (staff service), por su parte, a la función de asesoramiento o de consejo. Este servicio —el de Estado Mayor— tiene tres fases relacionadas mutuamente: informativa, consultiva y supervisora.

«El momento informativo —cito textualmente— se centra sobre aquellas cuestiones que la autoridad debe conocer al tomar sus decisiones; el consultivo se ciñe al consejo mismo basado en dicha información; el supervisor comprende los dos anteriores en su aplicación a todos los detalles de la ejecución y mediante él operan en toda la organización los momentos informativo y consultivo»²⁵.

La autoridad, en su triple función: legislativa, judicial y ejecutiva o gubernativa, puede encontrarse, a la hora de ejercer su misión, en tres situaciones o momentos distintos, necesitando en todos por igual la efi-

caz ayuda de la función consultiva: es el primero, en prelación temporal, el momento de adquirir un conocimiento suficiente y a ser posible exhaustivo del problema a resolver o cuestión a tratar, por complejo y difícil que aparezca; para ello se necesita una información pericial fiel y exacta que trasciende las posibilidades de meros consejeros individuales y requiere el informe de un Estado Mayor organizado. Mooney denomina esta fase «servicio pericial» (service of knowledge)²⁶.

Una vez adquirida la información y a tenor de ella pueden posiblemente arbitrarse diversas vías de solución que requieren decisiones distintas. ¿Cuál de ellas responde mejor a las necesidades de los destinatarios y se adapta más a sus preferencias? Elegirla garantiza en gran parte el éxito de la decisión. Pero ¿cómo encontrarla? De nuevo es preciso recabar la ayuda del Estado Mayor. Esta vez en su fase de «consejo». Estamos, pues, ante otro aspecto de las relaciones entre Estado Mayor y «línea», en el que el Estado Mayor ejerce una autoridad propia no menos real que la de la línea aunque distinta de la de mando. La diferencia está, en expresión del autor, «en que la «línea» representa la autoridad del *hombre*; el Estado Mayor, la de las *ideas*»²⁷.

Recibida la resolución más acertada o presentación de planes proporcionados por el Estado Mayor, llega el momento de la decisión o ejecución por parte de la línea de mando. También en esta situación es nece-

concibió el funcionamiento del Consejo de Estado como un auténtico Estado Mayor civil. Fue más tarde cuando a la función consultiva se le imprimió el carácter solemne y colegial. Vid. al respecto DURAND, *Etudes sur le Conseil d'Etat napoléonien* (París, 1949); del mismo autor *Le fonctionnement du Conseil d'Etat napoléonien* (Gap, 1954).

24. J. D. MOONEY, *The principles of organization* (New York, 1954). Utilizaremos la traducción de F. RUBIO LLORENTE, *Principios de organización* (Madrid, 1958).

25. Ibidem, p. 89.

26. Ibidem, p. 90.

27. Ibidem.

saría la colaboración del Estado Mayor que consiste en asesorar sobre la congruencia o no de la decisión con el informe y consejo anteriormente emanados del mismo Estado Mayor; así como aconsejar sobre los planes ya elaborados por la «línea»: lo que constituye la fase de *supervisión*. Igual que en la fase anterior el Estado Mayor ejerce una autoridad propia de naturaleza distinta de la de mando, pero no menos real; y en este supuesto «el funcionario de Estado Mayor, afirma Mooney, aún no teniendo derecho de mando propio, puede hablar (y generalmente lo hace) en nombre de una autoridad superior»²⁸.

Es conveniente presentar ahora las características peculiares del «staff service», que por lo demás son consecuencia de lo expuesto anteriormente.

El Estado Mayor, por tener naturaleza de *principio* en la organización administrativa de todo gobierno constitucional, comporta como una de sus características la necesidad de su presencia en el ejercicio de las tres funciones primarias de la organización: legislativa, judicial y ejecutiva²⁹. En todas ellas opera informando, aconsejando y supervisando en el sentido antes expuesto, es decir, prestando un servicio a tenor de una de las características más peculiares del Estado Mayor: la de constituir un *servicio auxiliar*³⁰.

Un eficiente servicio de Estado Mayor comporta dos elementos fundamentales: coordinación y difusión.

La coordinación consigue presentar a la

«línea» un cuadro de planificación cuyas partes se entrelacen y correspondan mutuamente a fin de que el consejo emitido sea todo lo claro y preciso posible. La difusión, por su parte, hace que el plan coordinado llegue a todos los grados del mando de línea que lo necesite. Es decir, que el servicio auxiliar del Estado Mayor no sólo sirve al jefe supremo, sino a todos aquellos grados de línea que lo requieran; aunque, como es lógico, el servicio será impartido con más frecuencia para asistir a los grados más cercanos y en la medida de su cercanía a la jefatura superior. Resumiendo se puede decir que una buena organización administrativa reclama para todos los grados de la línea de mando que lo necesiten y en la medida de ello, la suficiente información de las planificaciones y consejos del Estado Mayor; así se consigue un perfecto ensamblamiento y coordinación en el ejercicio del mando³¹.

El autor no califica expresamente esta característica, que bien podría llamarse *función difusora* del Estado Mayor.

Encontramos en la doctrina sobre el Estado Mayor propugnada por Mooney otras dos características importantes que él recoge precisamente del funcionamiento de las instituciones eclesiásticas: la obligatoriedad y la independencia del Estado Mayor. Características que el autor encomia con entusiasmo al mismo tiempo que muestra su extrañeza por no verlas realizadas en las modernas organizaciones administrativas³².

28. Ibidem, p. 92.

29. Ibidem, pp. 159-165.

30. Ibidem p. 92.

31. Cfr. Ibidem pp. 91-92; 102-103.

32. Cfr. Ibidem, pp. 201-207. Así como la obligatoriedad del Estado Mayor es característica común de todas las instituciones católicas —afirma Mooney— la independencia del Estado Mayor, sin embargo, es una innovación de la organización interna de los jesuitas.

Existe por último la característica que de modo más peculiar distingue el «staff service», de la función consultiva concebida por la organización napoleónica: el Estado Mayor no es órgano sustantivado, sino con una personalidad íntimamente relacionada y constantemente realizada en un servicio dinámico a la «línea de mando»³³. Como consecuencia, el Estado Mayor no actúa de forma intermitente propia del órgano consultivo colegiado, sino permanentemente pudiendo acompañar al órgano activo en todo el proceso de la acción de gobierno: planeamiento, decisión y ejecución política³⁴. Tampoco se convierte en Asamblea productora de *dictámenes*, vehículo de expresión de un simple asentimiento colegial, sobre aquellos temas cuya ciencia y competencia técnica está poseída y como «sacerdotalmente» custodiada por el Colegio; sino en órgano que renueva y progresa constantemente en su misma competencia técnica al tenerla que proyectar sobre las situaciones más distintas³⁵. Asimismo, y precisamente por no tener que manifestarse colegialmente, la pluralidad de puntos de vista de sus miembros puede aprovechar y enri-

quecer directamente al órgano activo mostrándole todos los matices implicados en el problema. «De esta manera —escribe García de Enterría— la técnica de articulación entre jefe y *consilium* que dimana del principio «staff and line» se traduce en una potenciación efectiva de la jefatura, a la que se insufla de una manera permanente y constante el conocimiento que es capaz de hacer de sus decisiones algo más que manifestaciones de voluntad ciegas»³⁶.

Todavía puede destacarse otra cualidad de la organización «staff and line», y es que al recaer sobre el Estado Mayor toda la responsabilidad técnica, al jefe le compete ejercitar su aptitud de mando —que es lo que propiamente le caracteriza como jefe— o capacidad administrativa como le llama Fayol³⁷.

Es evidente que la técnica organizativa estudiada por Mooney presenta unas cualidades que efectivamente corrigen los defectos de la organización administrativa basada en el principio napoleónico; sin embargo, es preciso tener en cuenta el riesgo no menos grave que corre dicha técnica: la excesiva

33. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., pp. 175-176, afirma al respecto: «El staff, no se constituye, en rigor, como un órgano sustantivo, independiente como tal del órgano activo, sino que, por el contrario, se articula como una *extensión de la personalidad del jefe*». La última frase, subrayada por mí, sería inexacta a no ser que se interprete en el contexto del párrafo de FAYOL, *Administration industrielle et générale* (Buenos Aires, 1956), p. 71, del que lo ha recogido E. García y que dice así: «El Estado Mayor está constituido por un grupo de hombres dotado de la fuerza, de la competencia y del tiempo que pueden faltar al Director general es una ayuda, un refuerzo, una especie de extensión de la personalidad del jefe». Fayol califica al Estado Mayor como «una especie de extensión de la personalidad del jefe» en el enclave de la Administración industrial. No se haría la misma afirmación respecto al Estado Mayor en la Administración pública dada su peculiaridad de estructura política.

34. HAURIU, *Précis de Droit Administratif*, 13 ed. (París, 1933), p. 118, afirma que el Estado Mayor «está en función de esa manera permanente, sin que existan para él *sesiones* que limiten su competencia, e incluso ni días feriados, y hasta ni la posibilidad de distinguir el día de la noche».

35. K. C. WHEARE, *Government by Committee on the British Constitution* (Oxford, 1955), p. 44, establece una interesante comparación entre los órganos formalmente consultivos y los «comités de encuesta» cuando escribe: «Mientras los miembros de un comité de encuesta buscan la respuesta, los miembros de un comité consultivo, en el sentido estricto del término, o bien conocen las respuestas, o bien dónde encontrarlas». La misma comparación o diferencia puede establecerse entre el staff service y la función consultiva napoleónica.

36. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., p. 177.

37. FAYOL, o. c., p. 11.

acumulación de poder en la línea de mando, sobre todo el jefe supremo, que no está constitucionalmente obligado a evacuar determinadas consultas con el «staff service», ni por supuesto vinculado a seguirlas, tampoco por esa vinculación psicológica que comporta la seriedad y formalidad del dictamen colegial. Mooney intenta salvarlo haciendo hincapié en la necesidad de confianza y ayuda mutua entre el «staff» y la «línea» como tónica normal en sus relaciones³⁸. Y efectivamente en parte lleva razón, pues en la medida en que exista dicho clima se garantiza la eficacia de la acción de gobierno; pero digo que sólo en parte porque es ingenuo confiar excesivamente en la predisposición psicológica de las partes a crear un clima de confianza, cuando la experiencia enseña que normalmente sucede lo contrario. Esa es la razón que justifica la sustantivación de un órgano consultivo como elemento integrante de la estructuración administrativa. Siendo así, el órgano consultivo no sólo aconseja sino que fiscaliza las decisiones que le han sido consultadas³⁹. El sistema Mooney es pues, más completo que el sistema napoleónico, pero aún es necesario salvar institucionalmente el riesgo apuntado para conseguir una técnica organizativa ideal, por cuanto esté perfectamente acomodada a las exigencias de la sociedad actual, también la eclesial.

El órgano consultivo propio de esa técnica tendría que conjugar la asistencia dinámica, ágil y permanente a las funciones primarias de la Administración, con la posibilidad de controlar y fiscalizar la concordancia de las decisiones gubernativas (me refiero a las propias de las tres funciones primarias) con el *consejo* emitido⁴⁰. El primer elemento requiere una organización suficientemente abierta que permita estar en contacto permanente con la problemática de la función de gobierno, y con funcionamiento ágil para que el asesoramiento y consejo no se deje esperar. El segundo elemento exige a su vez una personalidad con la entidad y autonomía requeridas para que no quede anulada por la fuerza del poder gubernativo reduciéndose a un simple instrumento-pantalla que bajo las apariencias de asesoramiento, consejo y supervisión oculte la posible arbitrariedad de las decisiones. Asimismo ha de utilizar un procedimiento en el que quede constancia documental de las deliberaciones; pues sería imposible poder controlar y fiscalizar las decisiones gubernativas a la luz de unos consejos cuya existencia no es posible probar.

Resumiendo, queremos afirmar que a nuestro parecer sólo el órgano consultivo que sepa conjugar ambos elementos constituirá la realización perfecta de la función consultiva en la organización administrativa pú-

38. MOONEY, o. c., pp. 98 ss.

39. Dicha función es claramente visible en el órgano consultivo tipo que es el Consejo de Estado. Puede verse una amplia exposición de esta idea en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., pp. 183-184, nota 49.

40. La misión de control y fiscalización de que se habla en el texto se limita exclusivamente a la adecuación de la decisión gubernativa con el consejo recibido; misión que se desenvuelve en el ámbito propio de la función consultiva, por lo que consiste en

un modo nuevo de asesorar y aconsejar, en un nuevo servicio a las funciones primarias. Por lo que no es fácil confundirlo con la función de control que detenta un órgano específico dentro de la Administración —el órgano de control— cuya finalidad es controlar la adecuación de las decisiones gubernativas con las normas jurídicas de rango superior, su funcionamiento se pone en marcha por la demanda o requerimiento de un tercero cuyo derecho ha sido violado; y por último, su procedimiento propio es el contencioso-administrativo.

blica de cualquier sociedad. Recordando por otra parte, aunque ya está en la mente de todos, que la existencia de la función consultiva es imprescindible para la buena marcha de la administración pública en la sociedad moderna; mucho más en el supuesto de una sociedad, como la eclesial, cuya autoridad es esencialmente ministerial o de servicio.

Contenido de la función consultiva

La función consultiva encierra diversos contenidos que pueden desarrollarse por uno o varios órganos distintos, constituyendo diversos tipos de órganos consultivos. García de Enterría afirma que «está por hacer una tipología sería de la Administración consultiva»⁴¹; sin embargo todos los tratadistas presentan una división coincidente más o menos en los rasgos esenciales. Nosotros seguiremos la que trae García de Enterría en su artículo tantas veces citado, por creerlo más original y preciso⁴², añadiendo algún otro apartado que lo completará suficientemente.

Hay tres grandes tipos perfectamente sustantivados: órganos institucionalizados de actuación permanente y general; órganos constituidos para emitir consultas sobre materias concretas que interesan en un momento determinado; y órganos informativos. Los primeros se dividen en dos tipos distintos según el sistema de funcionamiento: colegial o de Estado Mayor. El órgano, a su vez, admite otras subdivisiones: según la distinta competencia material y según la naturaleza del colegio; esta última incluye los colegios técnicos (como el Consejo de

Estado) y los colegios representativos. También existen órganos consultivos de composición individual con una técnica de prestación semejante a la colegial y tomada de ella: el dictamen escrito solemne y formal bajo consulta.

La técnica de los órganos consultivos constituidos *ad hoc* comprende comisiones de encuesta, de investigación y de propuesta.

Los órganos informativos cuya manifestación más típica son las «informaciones públicas» no es necesario que estén constituidas expresamente como órganos consultivos, dado que las consultas pueden enviarse a órganos públicos creados para funciones distintas, pero que estén interesados en la solución del problema, v. g. Cámaras oficiales, Corporaciones profesionales, etc.

Existen además órganos consultivos universales y particulares según la competencia territorial; legislativos, administrativos y jurisdiccionales según la función primaria a la que sirve el órgano consultivo, etc.

Cordero Torres señala tres características que son como el denominador común en el desarrollo de la moderna organización consultiva: «1.º Suele existir un solo órgano permanente y colectivo de competencia nacional y general que se llama Consejo de Estado, cuya competencia es cada vez más administrativa y menos política; desapareciendo poco a poco los antiguos Consejos de la Corona o Privados. 2.ª Tienden a predominar los órganos colegiados sobre los individuales. 3.ª Es arrollador el crecimiento de los Consejos, Comisiones o Juntas especiales, de competencia limitada predominantemente técnica o local; si bien cambian con gran frecuencia de régimen»⁴³.

41. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, o. c., p. 178, nota 35.

42. Ibidem.

43. J. M. CORDERO TORRES, o. c., p. 14.

Las tres características son perfectamente aplicables a la organización administrativa pública de la Iglesia, aunque con bastantes variantes y peculiaridades que estudiaremos más adelante, al exponer detalladamente los diversos órganos consultivos existentes en el gobierno central de la Iglesia. Pero antes creo de sumo interés tocar un punto bastante olvidado por los administrativistas, dado que brilla generalmente por su ausencia en la estructuración de los órganos consultivos: me refiero a la existencia de órganos consultivos representativos o a la representatividad como característica de cualquier órgano consultivo. Puede arbitrase uno u otro modo, o ambos, según las exigencias del régimen administrativo; pero lo que no se puede es silenciarlo o limitarse a señalarlo como un tipo de órgano consultivo de hipotética existencia y de escaso interés para la Administración, como consta por el poco uso que de él hacen los organizadores de la Administración pública.

No entro ahora a enjuiciar la importancia que para la Administración pública estatal pueda tener la representatividad como elemento integrante de la función consultiva; pero merece la pena hacer hincapié en su importancia respecto a la Administración pública eclesial.

Jordana de Pozas al hablar de la acción de fomento afirma que «cuando se trata de una acción de servicio (como es la de fomento), la acción del Estado, más que a producir por sí se encamina a facilitar la producción a los particulares»; por lo que «ese carácter técnico de servicio requiere imprescindiblemente que en él colaboren el Estado y los interesados en el servicio mismo; exige, en

fin, que la acción del Estado se encomiende a una organización que, además de ser pública y no lucrativa, sea representativa»⁴⁴.

Toda la fuerza del argumento que Jordana de Pozas usa para demostrar la necesidad de la representatividad en los órganos consultivos de fomento se concentra en el carácter *servicial* de la acción del Estado en esta materia. Y efectivamente si la acción de gobierno tiene por finalidad prestar a los ciudadanos un servicio técnico y de cauces jurídicos para conseguir ciertamente un bien común, pero a través de la iniciativa privada, es lógico deba contar con los intereses reales de los afectados, cosa que sería imposible si ellos no se los hacen llegar a través de sus representantes. Pues bien, trasladémonos ahora al supuesto de una sociedad en la que toda acción de gobierno es esencialmente *ministerial* o, lo que es igual, *servicial* y deberemos proclamar como consecuencia lógica la necesidad de una verdadera representatividad como elemento integrante de la función consultiva.

Así sucede en la sociedad eclesial. Es fácil apreciar con sólo abrir la Constitución Dogmática «*Lumen gentium*» del Concilio Vaticano II, y es lo que hemos hecho brevemente en la primera parte de este trabajo, que Jesucristo legó a toda su Iglesia, de la que El es Cabeza, la participación de su sacerdocio en la triple vertiente: sacerdotal, profética y regal, para el crecimiento y perfeccionamiento de la misma Iglesia hasta llegar a su plenitud al final de los tiempos. De ahí que se proclame una igualdad fundamental en todos los fieles (denominación genérica que también incluye a la jerarquía) en lo que se refiere a la dignidad y acción

44. L. JORDANA DE POZAS, *La Administración consultiva de fomento*, en *Estudios de Administración local y general*, 1 (Madrid, 1961), p. 462.

común para la edificación del Cuerpo de Cristo⁴⁵. Ello no quiere decir que la comunidad de fieles, depositaria del sacerdocio de Cristo, delegue la autoridad en la jerarquía, pues como expresamente afirma el Concilio «los Obispos, por institución divina, son los sucesores de los Apóstoles como pastores de la Iglesia»⁴⁶; pero sí que el desarrollo de la Iglesia tanto en su aspecto carismático como jurídico es incumbencia y responsabilidad de cada uno de los fieles, y a través de ellos, de la comunidad como tal. Por eso se trata de un interés particular al mismo tiempo que comunitario, para cuyo *servicio* y exclusivamente para esa finalidad Jesucristo ha instituido el *ministerio* jerárquico. No debe, pues, extrañarnos que la Constitución citada se exprese así: «Este encargo (el de pastorear) que el Señor confió a los pastores de su pueblo es un verdadero servicio y en la Sagrada Escritura se llama muy significativamente «diaconía», o sea, ministerio»⁴⁷.

No es ahora el momento de detenernos a explicar cuál es el objeto del servicio que la jerarquía ha de prestar a los fieles; es suficiente reafirmar que toda acción de la jerarquía en la Iglesia es esencialmente ministerial o de servicio, por lo que toda acción gubernativa participa igualmente del carácter ministerial o de servicio, en este caso desde el punto de vista jurídico, a unos intereses particulares. Interés particular cuyo contenido más radical es el carisma que el fiel recibe del Espíritu no sólo para el progreso de su vida interior personal, sino para la edificación de la comunidad eclesial o Cuerpo de Cristo; es más,

el progreso personal está condicionado a la proyección comunitaria del carisma recibido; y en este sentido el bien común se identifica con el interés particular. Por tanto la acción de servicio de la autoridad gubernativa consiste primordialmente en arbitrar los cauces jurídicos justos y oportunos para la eficaz proyección del carisma del fiel al desarrollo de la vida comunitaria. De tal forma que si al planificar la acción de gobierno la autoridad olvidase que las conquistas socio-eclesiales son de interés particular de los fieles correría el riesgo seguro de elaborar un plan desenraizado de las exigencias reales del Espíritu, por lo que prestaría un flaco servicio a la Iglesia. Y decimos que tal acción estaría desarraigada de las exigencias verdaderas del Espíritu porque no hay que olvidar que es la Iglesia —Comunidad de fieles— la única depositaria del sacerdocio «radical» de Cristo, que es a su vez quien reclama el carisma para la edificación del Cuerpo de Cristo. El sacerdocio ministerial de la jerarquía *sólo* contiene el carisma de *escuchar* la verdadera voz del Espíritu en los fieles, o lo que es igual, *interpretar* el verdadero contenido de su carisma; pero jamás *suplantar* dicho carisma.

Ahora bien, ¿cómo puede la jerarquía escuchar si no oye? ¿Y cómo puede oír si no le llega clara, directa y sin subterfugios interpretativos la voz genuina de la «base» como hoy se viene en llamar? y ¿acaso es eso posible sin una auténtica representatividad en los órganos consultivos? Creemos que no; por eso concluimos reclamando la necesidad y urgencia de una verdadera represen-

45. Const. *Lumen gentium*, n. 32. El texto íntegro en latín puede verse en nota 4.

46. Ibidem, n. 20. El texto íntegro en latín puede verse en nota 5.

47. Ibidem, n. 24. El texto íntegro en latín puede verse en nota 7.

tatividad de todos los sectores interesados de la comunidad eclesial como elemento constitutivo de la función consultiva en la organización administrativa de la Iglesia, en todos los niveles de dicha organización.

A las características de agilidad, dinamicidad y personalidad independiente que señalamos antes como propias de una buena función consultiva, añadimos ahora, al menos por lo que a la sociedad eclesial se refiere, la representatividad. Ahora bien, no sería conforme a una sabia política administrativa implantar la exclusiva representatividad en todos los órganos consultivos habida cuenta del carácter técnico de algunos. A este respecto queremos recordar un párrafo iluminador del artículo de Jordana de Pozas antes citado. Dice así: «En lo que a su composición toca, es preciso que al determinarla se tenga muy presente el carácter representativo y técnico de estos organismos; del que es consecuencia que únicamente deben componerse de dos clases de miembros: unos que sean genuinos representantes de los agricultores, que suministran los medios para el servicio público en cuestión y han de ser beneficiados por él; y otros que posean los conocimientos de alta técnica precisos para que dichos órganos puedan cumplir eficazmente su función»⁴⁸.

Es evidente que los servicios técnicos en la función consultiva sólo pueden prestarlos los peritos en las respectivas materias sometidas a consulta, por lo que su presencia en la composición de los órganos consultivos técnicos es imprescindible; y el criterio de selección lógico ha de ser el grado de capacidad científica de los candidatos y no el carácter representativo de los mismos, ni

tampoco la autoridad jerárquica de que estén investidos, puesto que ni la representatividad ni la autoridad infunden capacidad científica. Por todo lo cual cabría afirmar la posibilidad y aún conveniencia de que los órganos consultivos de cometido exclusivamente técnico tuviesen como únicos miembros a personas de especial competencia en la materia. Estos órganos pueden ser permanentes o constituidos *ad hoc*.

Ahora bien, cuando el órgano consultivo tiene como misión, aunque no sea única, informar, asesorar, aconsejar, etc., sobre cuestiones directamente relacionadas con los intereses de los fieles, y que por tanto han de conocerse éstos para resolverlos, es del todo necesario que personas representantes del sector interesado formen parte con voz y voto en el órgano consultivo. Este órgano, que también puede ser permanente o constituido *ad hoc*, puede estar integrado por personal técnico y personal representativo, o sólo por el representativo según sea el cometido que justifique su constitución.

Una cuestión sumamente interesante y delicada relacionada con la anterior, pero que excede los límites de esta ponencia es el procedimiento a seguir para alcanzar una efectiva representatividad, o lo que es igual, para que los miembros designados sean auténticos portavoces de los verdaderos intereses del sector de fieles que representan. Es incumbencia de la autoridad legítimamente constituida arbitrar el medio más eficaz en cada momento, para lo que debe buscar asesoramiento técnico de personas especializadas.

Volviendo al tema anterior y para terminar queremos señalar la necesidad en la orga-

48. L. JORDANA DE POZAS, O. C., p. 470.

nización administrativa central de la Iglesia, de un órgano consultivo general y permanente integrado por un núcleo de especialistas en las diversas materias teológicas, jurídicas, pastorales, etc., que atañen a la vida de la Iglesia; otro núcleo de personas elegidas por el Papa que representen los intereses del gobierno central; y un tercero de personas que representen los intereses de los diversos sectores del Pueblo de Dios.

Organos consultivos en la organización administrativa central de la Iglesia

Al iniciar el estudio de los órganos consultivos eclesiales de rango universal es bueno recordar las cualidades que deben revestir una eficaz función consultiva: agilidad, dinamicidad, personalidad independiente, y representatividad.

En la reestructuración de la Curia Romana o Administración central de la Iglesia que Pablo VI está llevando a cabo desde hace unos años acá, es de fácil observación la importancia que el Romano Pontífice concede a la función consultiva como el más eficaz instrumento de colaboración de toda la Iglesia en las tareas de gobierno de la jerarquía. La Constitución apostólica *Regimini ecclesiae universae* que es como la «Carta magna» de la reforma de la Curia romana, establece al respecto en las normas generales constitutivas: «En todos los Dicasterios hay consultores elegidos por el Sumo Pontífice para un quinquenio, de to-

do el mundo, tanto entre los Obispos residenciales o titulares como entre los clérigos diocesanos o religiosos verdaderamente peritos, acreditados por su prudencia y experiencia, y, si lo pide el asunto sometido a algún Dicasterio, también entre los laicos que destaque por su virtud, ciencia y experiencia, principalmente entre los profesores de las Universidades»⁴⁹.

El párrafo citado muestra con claridad el ámbito universal de procedencia de los consultores tanto en el aspecto territorial —de todo el mundo— como en cuanto al estado jurídico de los mismos: clérigos, religiosos y laicos, así como su elección directa por el Romano Pontífice y la temporalidad en la permanencia de sus cargos. Se ve en todo ello el interés en remarcar la necesidad que la autoridad central de la Iglesia tiene de permanecer en constante contacto con la voz de los diversos estratos de la sociedad eclesial portada por las personas más acreditadas de los mismos. Ahora bien, el juicio de valor sobre la propiedad de tales personas se lo reserva el Sumo Pontífice. Lo que no queda tratado explícita ni implícitamente es el procedimiento para alcanzar la candidatura; y es pena, porque ese sería un buen momento para introducir la representatividad, excepción hecha, como es lógico, de los supuestos en que el cometido del consultor sea exclusivamente técnico.

La Constitución introduce diversos sistemas de ejercicio de la función consultiva: a través de órganos consultivos individuales⁵⁰,

49. "In omnibus Dicasteris adsunt Consultores a Summo Pontifice ad quinquennium electi ex universo orbe terrarum, tum inter Episcopos residentiales vel titulares, tum clericos dioecesanos vel religiosos vere peritos, prudentia et usu rerum comprobatos, necnon, si materia licui Dicasterio subiecta id suadeat, inter laicos virtute, scientia experientia praestantes, prae-

sertim ex magistris studiorum Universitatum", Const. Apost. *Regimini ecclesiae universae*, n. 5, § 1, A. A. S., 59 (1967), p. 891.

50. Vid. Const. Apost. *Regimini ecclesiae universae*, nn. 5, § 1-5; 38; 48; 61, § 3; 62, § 2, 3; 92, § 2; 101; 111.

de consultas hechas a organismos constituidos para otras finalidades⁵¹, v. g. distintos Dicasterios, y de órganos consultivos colegiales⁵², que son los que presentan especial interés para nuestro estudio.

Haciendo caso omiso de aquellos artículos en los que incidentalmente se habla de «Asamblea de consultores», «Junta de peritos», «Consejo Supremo», «Consejos generales», etc., nos fijaremos en aquellos otros que constituyen un organismo que directa o indirectamente realizan funciones de órgano consultivo. El artículo 90 establece la composición y misión propia de la Junta de Consultores de la Sagrada Congregación para la Evangelización de los Pueblos. Dice así: «La junta de los Consultores en la que toman parte, además de los peritos, los Secretarios de los tres Secretariados, los Superiores de los Institutos y de las Obras Pontificias, y los representantes de las obras regionales para las misiones y de las asociaciones de laicos, recoge informaciones oportunas acerca de la condición local de las diversas regiones y del modo de pensar de las diversas sociedades humanas, de los métodos empleados en la evangelización y las conclusiones fundadas científicamente en favor de la obra y cooperación misional»⁵³.

El quehacer de la Junta de Consultores es recabar información objetiva en los diversos campos donde se desarrolla la competencia

de la Sagrada Congregación, para elaborar unas conclusiones científicas que asesoren al Dicasterio en sus decisiones ejecutivas. Por no tener a mano los Estatutos de la Congregación desconocemos la organización interna de la Junta, así como el ámbito de sus relaciones con el Dicasterio desde la vertiente consultiva, por lo que no podemos juzgar si posee las características de una buena función consultiva antes señaladas, excepción hecha de la representatividad que efectivamente se da como se verá a continuación. Pero lo que sí se puede resaltar es la perfecta composición por razón de sus miembros dado que provienen por vía representativa —siempre exceptuando los peritos por las razones varias veces repetidas— de cada uno de los sectores interesados en la materia. Y decimos por vía representativa porque, como es sabido de todos, ese es el sistema utilizado para la elección de los Superiores de los Institutos religiosos, y en cuanto a las obras regionales y asociaciones internacionales de laicos lo exige expresamente el texto citado.

Los artículos 26 a 28 crean la nueva figura del «Sagrado Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia» que se distingue y queda separada de la Secretaría de Estado o Papal, y que sustituye a la Congregación para Asuntos eclesiásticos extraordinarios que existía hasta ahora unida a la Secretaría de Estado. Está presidido por el Cardinal Prefecto, cargo que se acumula en la

51. Vid. Ibidem, nn. 13; 18; 20; 44, § 3; 48; 50; 52; 57; 61, § 4; 68, § 3; 69, 1); 69, 3); 73, § 4.

52. Vid. Ibidem, nn. 5, § 3?; 21; 23; 26-28; 61, § 3?; 89; 90; 97; 118. Los que tienen ? es que no aparecen suficientemente claros.

53. «Consultorum coetus in quo partem habent, praeter ceteros viros peritos, etiam Secretarii trium Secretariatuum, Moderatores Institutuum et Operum

Pontificalium necnon repraesentantes tum Operum Regionalium pro Missionibus tum Consociationum internationalium laicorum, notiones colligit oportunas cum de condicione locali variarum regionum deque modo cogitandi diversorum hominum coetuum tum de methodis evangelizationis adhibendis, atque conclusiones scientifice fundatas, pro opere et cooperatione missionali proponit». Const. Apost. cit., n. 90, A.A.S., 59 (1967), pp. 917-918.

persona del Secretario de Estado, y le ayudan el Secretario y Subsecretario.

«Es propio de este Sagrado Consejo —dice el artículo 28— tratar todo lo relativo a los gobiernos civiles; asimismo, ocuparse de aquellos asuntos que son sometidos por el Romano Pontífice, a su examen, especialmente aquellos que están ligados de algún modo con las leyes civiles; fomentar relaciones diplomáticas con las naciones; realizar lo pertinente a nunciaturas, internunciaturas, delegaciones apostólicas, previa consulta con la Secretaría de Estado, con la cual estará en más íntimo contacto cuando se traten asuntos de la competencia de ésta»⁵⁴. El Sagrado Consejo, a pesar del significado gramatical del nombre, tiene, por tanto, una función gestora más que consultiva, al menos según puede deducirse de la norma constitutiva. A tenor de ella, el Sagrado Consejo es un órgano de gestión —de ahí que la presidencia esté en manos del Secretario de Estado— al que el Romano Pontífice consulta sobre algunas materias concretas.

El Consejo de laicos y la Comisión Pontificia denominada «de los que procuran la Justicia y la Paz» nacieron con el Motu proprio *Catholicam Christi Ecclesiam* del 6 de enero de 1967⁵⁵. El artículo 103 de la Constitución Apostólica que venimos comentando usa la figura jurídica del reenvío recono-

ciendo valor constitutivo a las normas del Motu Proprio.

Al establecer ambos Consejos Pontificios, el Papa estaba secundando los deseos y amonestaciones del Concilio Vaticano II expresadas en el n. 26 del Decreto *Apostolicam actuositatem* y el n. 90 de la Constitución *Gaudium et spes* respectivamente⁵⁶. Asimismo, por tener ciertas características comunes y otras diferenciadoras el Romano Pontífice ha preferido que, permaneciendo dos Consejos separados se unan en la persona que detente la autoridad suprema⁵⁷.

Su composición es como sigue: un Presidente común escogido de entre los Cardenales de la Iglesia Romana; un Pro-Presidente, también común, investido de la dignidad episcopal; un Secretario propio para cada uno de los Consejos; el Consejo de laicos tendrá además dos Subsecretarios que prestarán su ayuda al Secretario; finalmente cada Consejo consta de varios miembros más y consultores convenientemente elegidos, cuyo nombramiento queda reservado a la Sede Apostólica⁵⁸. El Motu proprio no determina el número de miembros y consultores, ni tampoco el estado jurídico de los mismos. Suponemos que la mayoría debieran ser laicos por tratarse de dos Consejos eminentemente laicales. Tampoco establece el procedimiento de elección de los mismos limitándose a decir: «opportuna ratione eligendis»⁵⁹; más ¿cuál es esa

54. "Huius S. Consilii est omnia agere quae cum civilibus Guberniis agenda sunt; insuper in ea negotia incumbere, quae eius examini subiciuntur a Summo Pontifice, praesertim ex illis quae cum legibus civilibus aliquid habent coniunctum; item fovere rationes diplomaticas cum Nationibus; agere quae ad Nuntiaturas, Internuntiaturas, Delegaciones Apostolicas attinent, collatis consiliis cum Secretaria Status; quacum insuper arctioribus nexibus iungitur, quoties huius quoque competentiam materia pertractanda in-

grediatur". Const. Apost. cit., n. 28. A.A.S., 59 (1967), p. 897.

55. A.A.S., 59 (1967), pp. 25-28.

56. Vid. la parte expositiva introductoria del Motu proprio cit.

57. Ibidem.

58. Motu proprio *Catholicam Christi Ecclesiam*, cit., III, 1)-5).

59. Ibidem, 5).

oportuna razón o modo? Creemos es ésta la incógnita más difícil de despejar, al mismo tiempo que la de mayor necesidad y urgencia, si de verdad se quiere conectar con la genuina voz y sentimientos, o dicho con la célebre y profunda expresión escriturística «carismas», de todos los fieles laicos y no de una pequeña porción de ellos. Para ello ningún medio puede arbitrarse mejor que aquél que haga efectiva una auténtica representatividad.

Los apartados I y II del *Motu proprio* determinan el cometido de cada Consejo que sintetiza en los dos párrafos siguientes: El Consejo de laicos «ha de ocuparse primordialmente en prestar sus servicios y favorecer el apostolado de los laicos»⁶⁰. La Comisión Pontificia denominada de los que procuren la justicia y la Paz «tiene por objeto despertar en todo el pueblo de Dios plena conciencia del ministerio a él encomendado en los tiempos actuales; de tal forma que, por una parte, se promueva el desarrollo de los pueblos más necesitados y se fomente la justicia social entre las naciones; y, por otra parte, se preste ayuda a las naciones más atrasadas, merced a la cual se capaciten para lograr por sí mismas el propio desarrollo»⁶¹. Para llevar a cabo tales cometidos el Documento Pontificio les adjudica diversas funciones concretas, la

mayoría de gestión; otras de investigación; y otras que dejan abierta la posibilidad de un servicio consultivo a los órganos de gobierno que lo necesiten, sin descender a más detalles.

Estudiemos ahora los dos órganos consultivos existentes actualmente en la organización administrativa central de la Iglesia, que ocupan la función consultiva central en el sentido más estricto: la Comisión Pontificia para la revisión del Código de Derecho Canónico, y el Sínodo de Obispos.

La Comisión Pontificia para la revisión del Código de Derecho Canónico fue creada por Juan XXIII el 28 de marzo de 1963, designando como miembros a 40 Cardenales. Pablo VI instituyó el día 17 de abril de 1964 un cuerpo de Consultores de la Comisión integrado por 70 miembros. Después, por el deseo Pontificio de que la Iglesia universal estuviese de algún modo representada tanto en la Comisión como en los Consultores aumentó ambos organismos hasta llegar en la actualidad a 66 Cardenales y 127 Consultores respectivamente⁶².

La misión de la Comisión, varias veces recordada por Pablo VI, es revisar y renovar el Derecho Canónico según el espíritu del Concilio Vaticano II y las exigencias actuales de la vida de la Iglesia⁶³. Para realizar

60. "Hoc enim, cum in primis ad operam navandam et ad fovendum apostolatu laicorum spectet...". *Motu proprio cit.*, I. A. A. S., 59 (1967), p. 26.

61. "Haec Commissio sibi proponit populum Dei universum excitare ad plenam adipiscendam conscientiam muneris sibi hisce temporibus mandat; ita quidem, ut hinc pauperiorum populorum progressus promoveatur ac socialis iustitia inter nationes foveatur, illinc vero subsidia nationibus minus progressis praebeantur, quorum ope eadem incrementis suis per se ipsae consulere possint". *Motu proprio cit.*, III. A. A. S., 59 (1967), p. 27.

62. Así se expresó Pablo VI en la Alocución pronun-

ciada a los Miembros y Consultores de la Comisión el 20 de noviembre de 1965, día de la solemne dedicación de los trabajos para la revisión del Código: "Consilium vestrum, cui Consultores adiutricem operam praebent, universam Ecclesiam aliquo modo repraesentat, sive quod ad regiones sive quod ad peculiarem peritiam in variis disciplinis et quaestionibus attinet, etiam in ipso usu et consuetudine vitae pastoralis. Hac inducti sollicitudine numerum sodalium nuperrime non leviter auximus". A. A. S., 57 (1965), p. 988.

63. Pablo VI dijo en la Alocución citada: "Nunc admodum mutatis rerum condicionibus —cursus enim vitae celerius ferri videtur— ius canonicum, pruden-

esta grave y urgente labor⁶⁴ la Comisión se apoya «non solo sulle direttive impartite dal Sommo Pontefice e sulla base dei principi fondamentali approvati dal Sinodo dei Vescovi, ma ancora tenendo presenti le segnalazione e gli orientamenti dati sia dai Vescovi nella fase preparatoria del Concilio e nel Concilio stesso, sia dalle Conferenze episcopali, a ciò consultate dalla Commissione nel gennaio 1966, sia dai vari Dicasteri ed Uffici della Santa Sede, soprattutto grazie agli efficaci contatti che si sono potuti con essi stabilire, sia finalmente dagli interventi frequenti, ed alle volte molti interessanti, di singoli vescovi, sacerdoti, religiosi e laici, come di società di diritto canonico, di università ed istituti di studi ecclesiastici, associazioni ed organismi vari»⁶⁵.

Como puede verse por las palabras del Cardenal Presidente de la Comisión, ésta recaba información y asesoramiento de todas las fuentes eclesiales que puedan aportar alguna luz; pero su instrumento principal y permanente de ayuda es el cuerpo de Consultores a que antes nos hemos referido. «Essi —escribe Felici— sono vescovi, preti, religiosi e laici appartenenti a 33 nazionalità ed a senole di indirizzi diversi: sono persone particolarmente qualificate per la

loro competenza in diritti, in teologia, in sociologia, in psicologia, e molte di esse hanno anche una vasta esperienza pastorale diretta»⁶⁶.

Los Consultores se reúnen en trece grupos de trabajo correspondientes a las trece partes en las que se ha dividido la materia objeto de revisión. Cada grupo está integrado por peritos en las especialidades más diversas como pueden ser: derecho, teología, sociología, psicología, o pastoral. Ahora bien, teniendo en cuenta que cada ciencia se expresa en un lenguaje técnico propio, nos imaginamos que a la hora de redactar un canon debe producirse una situación parecida a la torre de Babel. Asimismo, nos parece bien difícil que los componentes no juristas puedan cumplir en la redacción de los cánones la norma IV de la técnica de procedimiento oficialmente exigida que establece se utilice la terminología y estilo técnico que corresponde a la naturaleza propia de la legislación eclesiástica y se acomode al espíritu del Concilio Vaticano II⁶⁷. Es decir, una técnica jurídica depurada —ese es el lenguaje propio de la ley— que exprese con claridad el contenido pastoral del espíritu del Concilio.

Lo anteriormente expuesto nos induce a

tia adhibita, est recognoscendum: scilicet accommodari debet novo mentis habitui, Concilii Oecumenici Vaticani Secundi proprio, ex quo curae pastoralis plurimum tribuitur, et novis necessitatibus populi Dei". A.A.S., 57 (1965), p. 988. Y en el discurso pronunciado el 25 de mayo de 1968 a los participantes en el Congreso internacional de Canonistas decía: "...Vos autem alloquimur, dum pleno et alacri itinere procedit labor et opus Commissionis, quae ideo constituitur ut leges iuris canonici, secundum praescripta Oecumenici Concilii Vaticani secundi, renovarentur", A.A.S., 60 (1968), p. 337.

64. "Ex quo patet —dice Pablo VI— quam grave sit munus et onus huius vestri Concilii. Brevi etiam tempore perficienda erunt, quae prius per hominum ae-

tates patravi consueverant". Alocución cit. A.A.S., 57 (1965), p. 988.

65. El texto citado es un párrafo del artículo aparecido en el diario "L'Osservatore Romano" del día 7 de mayo de 1969, escrito por el Cardenal Felici, actual Presidente de la Comisión Pontificia para la revisión del Código de Derecho Canónico.

66. Cfr. Ibidem.

67. La norma IV del "ordo procedendi" establecido por el Presidente de la Comisión y entregado a los Consultores dice así en el párrafo segundo: "Adhibeatur praeterea terminologia sibi constans atque stylus canonum talis sit, qui naturam propriam legislationis ecclesiasticae atque spiritum Sacrosancti Concilii Vaticani II prae se ferat".

pensar que sería mucho más eficaz la labor de los Consultores si los grupos por razón de la materia se subdividiesen en sesiones por razón de la especialidad: cada sesión presentaría un informe desde su propia vertiente sobre el contenido del canon, dejando a la sesión de canonistas la elaboración de su informe específico, así como la traducción al lenguaje jurídico legislativo del contenido conjunto de todos los informes recibidos, no sólo los propios de los especialistas consultores, que sería el propio del canon. Dejando siempre abierta la posibilidad de que la sesión técnico-jurídica evacue consultas con las demás sesiones en orden a aclarar conceptos.

La función de la Comisión Pontificia es meramente consultiva. El cardenal Felici escribe al respecto: «...quando gli schemi o progetti di canonici, preparati dai gruppi di studio dei consultori, saranno ritenuti come definitivi dai Cardinali Membri della Commissione, la Commissione stessa li presenterà al legislatore, al Sommo Pontefice cioè, e si atterrà alle sue ulteriori direttive»⁶⁸. Una vez concluida la redacción definitiva, el Romano Pontífice, único legislador universal, promulga y da fuerza de ley a la nueva codificación.

La Comisión Pontificia para la revisión del Código de Derecho Canónico puede ser catalogada dentro de la división general de la función consultiva, como un órgano consultivo institucional constituido *ad hoc* en la

organización administrativa central de la Iglesia.

Existe, por último, en la Administración central de la Iglesia un órgano consultivo institucional y permanente que se denomina: Sínodo de Obispos.

Se ha escrito mucho sobre este organismo: su origen, naturaleza, contenido, etc., sobre todo desde el punto de vista de la colegialidad^{68 bis}, pero no hemos encontrado hasta ahora nada sobre la vertiente en que se estudia en estas páginas. De ahí que tengamos que acudir como única fuente de investigación a los Documentos pontificios que lo constituyeron, y los conciliares que lo preludiaron e inspiraron⁶⁹.

Tras la lectura de los esquemas conciliares así como del Motu proprio «Apostolica sollicitudo» constituyente del Sínodo de Obispos se llega a la obvia conclusión de que la finalidad pretendida era crear un organismo episcopal universal que colabore con la Santa Sede en el gobierno central de la Iglesia. Pero desde qué vertiente: ¿legislativa? ¿consultiva? ¿ejecutiva? y ¿a qué organismos se extiende su función?: ¿al Papa sólo? ¿sólo a los Dicasterios?; ¿a uno y a otros? Veamos qué dicen los documentos; primero los esquemas conciliares y luego las Letras apostólicas.

La cuestión nuclear sobre la Asamblea episcopal —la denominación «Sínodo de Obispos» fue posterior— se trató en el número 5 de los diversos esquemas que se sucedie-

68. Discurso citado del cardenal Felici.

68 bis. Vid. A. FERNÁNDEZ, *El Sínodo de los Obispos y la Colegialidad episcopal*, en *Scripta Theologica*, 1 (1969), pp. 403-444. En este trabajo puede encontrarse amplia bibliografía sobre la materia.

69. Pablo VI afirma en el prólogo del Motu proprio *Apostolica sollicitudo* con el que constituyó el Sínodo

de Obispos: "Immo Concilium Oecumenicum Nobis etiam causa fuit, cur propositum conciperemus constituendi stabiliter peculiare sacrorum Antistitum consilium ea quidem mente, ut etiam post Concilium peractum ad christianum populum affluere pergeret larga illa beneficiorum copia, quae Concilii tempore ex arcta Nostra cum Episcopis coniunctione feliciter percepta est". A.A.S., 57 (1965), pp. 775-776.

ron hasta la elaboración definitiva del Decreto «Christus Dominus».

El primer esquema titulado «De episcopis ac de dioecese regimine», elaborado en el año 1962 propone que la Sede Apostólica nombre a algunos obispos pertenecientes a diversas naciones y designados por las respectivas Conferencias Episcopales, como Miembros o Consultores de la Curia Romana, a fin de promover el mayor bien común y evitar o hacer desaparecer, según los casos, los peligros también comunes ⁷⁰. Hasta ahora sólo se pide que los obispos sean Miembros de las Sagradas Congregaciones o Consultores de las mismas sin determinar aún el carácter colegial o individual en lo que respecta al ejercicio de la función consultiva; eso sí, queda bien claro que la presencia de tales obispos en la Curia Romana está exigida por el mismo bien común.

El segundo esquema repite la misma idea del anterior matizando que se trata de promover *más* el bien común y de remover *más eficazmente* los peligros comunes ⁷¹.

En el esquema tercero los Padres conciliares dan un buen paso adelante al delimitar más el ámbito de acción del órgano episcopal y sugerir la naturaleza colegial del mismo. En cuanto al ámbito de acción se establece que los obispos designados presten su

mejor y más eficaz ayuda al Supremo Pastor de la Iglesia, dada la necesidad cada día más creciente que Este tiene de tal auxilio y colaboración. Por tanto, la ayuda no va dirigida a los Dicasterios —como se decía en los esquemas anteriores— sino directamente al Romano Pontífice para que él la utilice personalmente o la canalice y haga llegar a los órganos de gobierno que la necesiten. Determinar el procedimiento a seguir en la realización de la ayuda se deja para su momento oportuno; sin embargo ya se sugiere que si el Papa lo cree conveniente, el órgano episcopal podría revestir la naturaleza jurídica de *Consilium* significando así la participación de todo el episcopado en la solicitud de la Iglesia universal ⁷².

El mismo año 1964 se sometió a discusión el texto del esquema anterior que permaneció igual en todo excepto dos modificaciones bastante significativas: reservar al Romano Pontífice la constitución del órgano episcopal en cuanto a su estructura y funcionamiento —en el esquema anterior se había silenciado tal reserva—, y omitir la frase: «si eidem Summo Pontifici placuerit» dando por supuesto el interés del Sumo Pontífice, habida cuenta de la conveniencia de que los obispos participen en la solicitud de la Iglesia universal ⁷³.

70. "Nonnulli Episcopi diversarum Nationum, a Coetu Episcopali Nationali designandi, ab Apostolica Sede nominentur Membra vel Consultores Sacrarum Romanae Curiae Congregationum a quibus, statis temporibus, convocentur ad maius commune bonum promovendum, ad communia pericula avertenda". *De Episcopis ac de dioecese regimine* (1962), n. 5, p. 75.

71. "Nunnulli episcopi diversarum Nationum, a Conferentia Episcopali Nationali designandi, ab Apostolica Sede nominentur Membra vel Consultores Sacrarum Romanae Curiae Congregationum a quibus, statis temporibus, convocentur ad commune bonum magis promovendum et ad communia pericula efficacius avertenda". *De Episcopis ac de dioecesium re-*

gimine (1963), n. 5, p. 7.

72. "Cum universale Summi Pontificis munus maiores in dies auxilii et praesidii vires exposcat, Sacrosancti Concilii Patres magnopere exoptant ut aliqui Episcopi diversarum orbis regionum, Supremo Ecclesiae Pastori validiorem praestent adiutricem operam, modis tamen et rationibus opportune statuendis, etiam, si eidem Summo Pontifici placuerit, in Coetum seu Consilium quoddam convenientes, quo simul significari possit omnium Episcoporum universae Ecclesiae sollicitudini participatio". *De pastoralis Episcoporum munere in Ecclesia* (1964), n. 5, p. 7.

73. Así dice el textus emendatus: "Cum universale Summi Pontificis munus maiores in dies auxilii et

El *textus emendatus* volvió al Aula conciliar, y tras los *modos* de algunos Padres se optó por incluir nuevamente la frase antes omitida «si eidem (Summo Pontifici) placuerit», y expresar con más claridad la participación de los obispos en la solicitud de la Iglesia universal sustituyendo la fórmula gramatical latina activa «participare» por la oración de infinitivo «participes esse» que contiene mayor fuerza expresiva, queriendo significar, así nos lo parece, que la participación de los obispos en la solicitud de la Iglesia universal no se limita a una mera actitud, sino que implica una pertenencia ontológico-sacramental ⁷⁴.

Una vez votado el *textus recognitus* sólo se esperaba la última etapa conciliar para la revisión de los modos que los Padres habían ido enviando y la votación y promulgación definitiva. Pero sólo un día después de comenzar la etapa final, el 15 de septiembre, Pablo VI promulgaba el Motu proprio «Apostolica sollicitudo» constituyendo el Sí-

nodo de Obispos. En él quedaba clara la mente del Papa y definitiva su decisión en torno al tema que los Padres conciliares habían discutido durante tanto tiempo. Fue, por tanto, preciso elaborar rápidamente una nueva redacción del *textus* acomodada al contenido del Motu proprio, que los Padres votaron como texto definitivo del Decreto conciliar «Christus Dominus». Entre otras innovaciones recogidas del Motu proprio cabe destacar la denominación del organismo episcopal como *Synodus Episcoporum*.

En ambos textos ⁷⁵ se define el Sínodo de obispos como un organismo integrado por obispos de diversas regiones para prestar en función de consejo —el Motu proprio le llama *Consilium*, y el Decreto afirma que presta la ayuda *in consilio*— una ayuda eficaz al Supremo Pastor de la Iglesia. Por tratarse de obispos que representan al episcopado de todo el orbe católico, dicho organismo significa, a tenor del Decreto, que todos los obispos en comunión jerárquica son partí-

praesidii vires exposcat, Sacrosancti Concilii Patres magnopere exoptant ut aliqui Episcopi diversarum orbis regionum Supremo Ecclesiae Pastori validiorem praestent adiutricem operam, modis tamen et rationibus ab Ipso opportune statuendis, etiam in Coetum seu Concilium quoddam convenientes, quo simul significari possit omnium Episcoporum universae Ecclesiae sollicitudini participatio". *De pastoralis Episcoporum munere in Ecclesia* (1964), n. 5, p. 15.

74. El *textus recognitus* se expresa así: "Cum universale Summi Pontificis munus maiores in dies auxilii et praesidii vires exposcat, Sacrosancti Concilii Patres magnopere exoptant ut aliqui Episcopi diversarum orbis regionum Supremo, Ecclesiae Pastori validiorem praestent adiutricem operam, modis tamen et rationibus ab Ipso opportune statuendis etiam si eidem placuerit in coetum seu Consilium quoddam convenientes, quo simul significari possit omnes Episcopos sollicitudinis universae Ecclesiae participes esse". *De pastoralis Episcoporum munere in Ecclesia. Textus recognitus et modi* (1964), pp. 13-14.

75. Transcribimos juntos los dos textos para facilitar su lectura comparada.

"Episcopi e diversis orbis regionibus selecti, modis

et rationibus a Romano Pontifice statutis vel statuendis Supremo Ecclesiae Pastori validiorem praestant adiutricem operam in Consilio, quod proprio nomine Synodus Episcoporum appellatur, quae quidem, utpote totius catholici Episcoporum partes agens, simul significat omnes Episcopos in hierarchica communione sollicitudinis universae Ecclesiae participes esse". *Decret. Christus Dominus*, n. 5.

"... pro nostra existimatione atque observantia erga universos catholicos Episcopos, atque ut iisdem copia detur manifestiore efficaciorque ratione participandi sollicitudinem Nostram erga Ecclesiam universam ... erigimus ac constituimus hac in alma Urbe stabile Episcoporum Consilium pro Ecclesia universa, Nostrae potestati directe atque immediate subiectum quod nomine proprio Synodum Episcoporum appellamus. "... Synodus Episcoporum, quo Episcopi selecti e diversis orbis regionibus supremo Ecclesiae Pastori validiorem praestant adiutricem operam, ita constituitur, ut sit; a) institutum ecclesiasticum centrale; b) partes agens totius catholici Episcopatus; c) natura sua perpetuum; d) quoad structuram, ad tempus atque ex occasione munere suo perfungens". Motu proprio *Apostolica sollicitudo*, A.A.S., 57 (1965), p. 776.

cipes de la solicitud de la Iglesia universal; el Motu proprio, sin embargo, sin negar la idea del Decreto matiza que el Sínodo da ocasión al episcopado católico de participar de forma más manifiesta y eficaz «sollicitudinem Nostram erga Ecclesiam universam». Es decir, que la participación integral —ontológico-sacramental jurídica— de los obispos en la solicitud de la Iglesia universal se actualiza mediante la comunión jerárquica, como dice el Decreto, o lo que es igual, mediante la participación en la misma solicitud del Romano Pontífice, que afirma el Motu proprio.

El documento pontificio deja por último claramente asentado que el Sínodo está sometido directa e inmediatamente al Papa y que su domicilio habitual es la ciudad de Roma; asimismo que se trata de un instituto eclesiástico central, que representa a todo el episcopado católico, que por su naturaleza es perpetuo, y en cuanto a su estructura desempeñará su cometido temporal y ocasionalmente.

Nos encontramos por tanto ante un órgano consultivo central, de constitución perpetua y cometido temporal u ocasional, y de carácter representativo.

Es un órgano consultivo por naturaleza, aunque a veces pueda gozar también de potestad deliberativa cuando ésta le fuere concedida por el Romano Pontífice, al cual to-

ca en ese caso confirmar las decisiones del Sínodo⁷⁶. Es central dado que presta sus servicios al Sumo Pontífice que constituye el cenit del gobierno central de la Iglesia. Es de constitución perpetua porque así ha sido erigido por las Letras apostólicas dadas Motu proprio ya citado varias veces. Habida cuenta de que sólo se reúne en Asamblea en contadas ocasiones cuando así es convocado por el Papa, puede afirmarse que su cometido es temporal u ocasional. Y tiene carácter representativo porque en él están representadas: a) las tres funciones primarias —legislativa, jurisdiccional y ejecutiva— del gobierno central de la Iglesia: lo preside el Romano Pontífice y son miembros de derecho todos los Cardenales que presiden los Dicasterios de la Curia Romana; b) los obispos de todo el orbe católico elegidos por las diversas Conferencias episcopales según las normas establecidas en el apartado VIII del Motu proprio⁷⁷; c) los institutos religiosos clericales representados por diez varones religiosos elegidos por la Unión Romana de los Superiores Generales.

El carácter colegial de las deliberaciones así como la autonomía en el funcionamiento del Sínodo quedan suficientemente garantizados con las normas del Reglamento para la celebración del Sínodo de obispos⁷⁸; asimismo, el conocimiento por parte de los ór-

76. El texto del Motu proprio dice así en el apartado II: "Ad Synodum Episcoporum suapte natura munus pertinet edocendi et consilia dandi. Poterit etiam potestate deliberativa gaudere, ubi haec ei collata fuerit a Romano Pontifice, cuius erit in hoc casu decisiones Synodi ratas habere". A.A.S., 57 (1965), p. 776.

77. Las normas reguladoras de la elección de los obispos por las Conferencias episcopales, recogidas en el apartado VIII del Motu proprio *Apostolica sollicitudo* son como sigue: "a) unus (Episcopus) pro unaquaque Conferentia Episcopali Nationali, quae con-

stet non plus quam 25 membris; b) duo pro unaquaque Conferentia Episcopali Nationali, quae constet non plus quam 50 membris; c) tres pro unaquaque Conferentia Episcopali Nationali, quae constet non plus quam 100 membris; d) quattuor pro unaquaque Conferentia Episcopali Nationali, quae constet plus quam 100 membris.

Conferentiae Episcopales plurium Nationum eligunt eos, qui suas partes agunt, secundum easdem normas". A.A.S., 57 (1965), p. 779.

78. Vid. A.A.S., 59 (1967), pp. 91-103.

ganos de gobierno, de las diversas opiniones de los componentes del Sínodo, dado que a él asisten los Presidentes de tales órganos⁷⁹. También puede garantizarse cierta agilidad en el servicio consultivo a través de las reuniones especiales⁸⁰.

Ahora bien, ¿puede predicarse del Sínodo de obispos la característica de *generalidad* que debe ser propia de todo órgano consultivo central que intente reasumir y ser portavoz de las necesidades de toda la sociedad? Definitivamente *no*. El Sínodo de obispos representa a la jerarquía tanto eclesiástica como religiosa, pero no a todo el Pueblo de Dios. Así se deduce claramente, como se ha podido ver, tanto del Decreto *Christus Dominus*⁸¹ como de las normas constitutivas del Motu proprio *Apostolica sollicitudo*. Por lo que podemos concluir que el Sínodo de obispos es un órgano consultivo central representativo de la jerarquía que constituye un eficazísimo instrumento para que la voz de esa jerarquía llegue directamente al Romano Pontífice y con él al gobierno central de la Iglesia. Pero no llena todas las necesidades de la dinámica de la vida de la Iglesia. Para ello es necesaria la presencia permanente de un órgano consultivo *central, general y representativo* de todo el Pueblo de Dios, de cada uno de sus sectores vitales para que llegue al gobierno central con la misma inmediatez y genuinidad la voz del Espíritu manifestada en todos los fieles. No entramos a señalar, puesto que no es de nuestra incumbencia, los medios oportunos que se deberían arbitrar

para la creación de ese órgano consultivo; pero sí llamamos la atención sobre la necesidad y urgencia de su creación. Ello evitaría muchas «contestaciones» indebidas y posibilitaría la solución de problemas actuales aparentemente insolubles.

Ese órgano consultivo ideal —y al decir ideal no queremos significar irrealizable, sino perfecto dentro de las exigencias y posibilidades actuales— podría reunir todo el cúmulo de cualidades que deben revestir a una eficaz función consultiva y que hemos procurado exponer en esta ponencia: a) rango constitucional; b) personalidad autónoma; c) independencia en las deliberaciones garantizada en parte por el carácter colegial al menos de las más importantes; d) competencia técnica, por cuanto algunos de sus miembros deben ser especialistas en cada una de las materias cuyo conocimiento es necesario para una buena política gubernativa eclesiástica. Estos especialistas, agrupados en comisiones de asesoramiento por razón de la especialidad, habrían de ser obligatoriamente consultados si el tema debatido es de su competencia; ahora bien, su cometido finalizaría una vez evacuada la consulta, sin que fuera necesario emitir su voto a la hora de las deliberaciones; lo que facilitaría y daría rapidez a la emisión de los dictámenes; e) conocimiento directo de la variedad de pareceres y las razones que los fundamentan por parte de los órganos de gobierno; para conseguirlo, nada mejor que la presencia en calidad de miembro con voz y voto en las Asambleas generales de

79. Motu proprio *Apostolica sollicitudo*, A.A.S., 57 (1965), pp. 777-779; y Reglamento cit., A.A.S., 59 (1967), pp. 93-94.

80. Ibidem, A.A.S., 57 (1965), p. 778, A.A.S., 59 (1967), p. 93.

81. En una de las discusiones del n. 5 del Decreto *Christus Dominus* un Padre propuso "ut addatur ali-

quos etiam qui non sint Episcopi partem habere posse in Coetu seu Consilio Centrali". A lo que respondió la Comisión: "Summus Pontifex in sua Allocutione diei 21 septembris 1963 locutus est solummodo de Episcopis". Modo 16. *Textus Recognitus et Modi a Commissione conciliari de Episcopis et Dioecesium Regimine examinati* (1965).

los Presidentes de cada uno de los órganos centrales de gobierno, con tal de que no constituyan mayoría dentro de la Asamblea. Ni qué decir tiene que el Romano Pontífice personalmente o por medio de un Delegado presidiría siempre tales Asambleas; f) relaciones constantes dinámicas y ágiles con los órganos centrales de gobierno para poder prestarles sus servicios en todo momento y en cualquier materia de política ordinaria que afecte al interés de los fieles. Esta sería la misión concreta más rentable e interesante del órgano consultivo, dado que la dinámica de cualquier política gubernativa normal se desenvuelve a base de cuestiones ordinarias resueltas en consonancia con los principios generales establecidos; las decisiones graves y extraordinarias son poco frecuentes. Las relaciones indicadas serían factibles si existiese en la Santa Sede una Comisión permanente integrada por algunos miembros del órgano consultivo general elegidos por los componentes del mismo, a tenor de lo establecido en las normas jurídicas de elección. La comisión habría de ejercer sus funciones por un procedimien-

to seguro, pero al mismo tiempo lo más rápido y ágil posible, características que no coinciden por cierto con el «dictamen» colegial.

No necesitamos señalar nuevamente la *representatividad* como característica del órgano consultivo general, dado que como se ha podido ver debe constituir, en nuestra opinión, la cualidad más típica de la función consultiva eclesiástica en cualquiera de sus grados. Afirmación que no avalamos con la coyuntura política eclesiástica actual, sino con la naturaleza constitutiva de la sociedad eclesial, que por voluntad fundacional de Cristo ha sido creada como Pueblo de Dios depositario de la participación del Sacerdocio de Cristo, cuyo carisma transmite el Espíritu a través de todos los fieles. Es, pues, lógico que los portadores del sacerdocio ministerial, responsables del gobierno del Pueblo de Dios oigan con autenticidad y sin tergiversaciones interpretativas la genuina voz de los fieles. Ahora bien, ¿acaso es posible realizar tal empresa sin una auténtica representatividad?

SUMMARIUM

1. Concilii Oecumenici Vaticani II varii textus (p. ej., Lg. 20, 21, 24, 32, 37) ostendunt fidelium participationem, minime per consilium in Ecclesiae aedificatione ipsae naturae constituentis postulationem esse.

2. Auctor per sententiarum notabiliorum studium designat organum consultorem centrale apte secundum postulationes hodiernas: characteris constitutionalis persona propria; structurae et officio agilitas; dynamismus; permanens relatio cum corporibus administrativis quibus munera offerunt; assessorum corpus; repraesentativus.

3. Ex omnibus consultorum organis institutis duo «centrales» denominari possunt, pontificia comissio revisioni Iuris Canonici Codicis et episcoporum Synodum. Primum est organum consultor centrale characteris thecnici institutum *ad hoc*, et ideo tantum temporalis existentiae.

Episcoporum Synodus unicum organum consultor centrale est, permanens et repraesentans qui est in Ecclesiae centrale administratione. Bene finibus suis respondet: consultor organum centrale esse quod Episcopos et hierarchiam totius orbis catholici repraesentet. Hoc organum consultor centrale, permanens et repraesentans tamen caret nota propria qua respondeat fideliter Ecclesiae naturae postulationibus recognotis a Magisterio: *Universitas*, cui confert vocis genuini omnis Populi Dei authentica praesentia per gerentam quae comprehendat praeterea hierarchiam, ceteras partes Ecclesiae.

ABSTRACT

1. Different texts from Vat. II (e. g., Lg. 20, 21, 24, 32, 37) indicate that the participation of the faithful in the building of the Church — at least through their advice — is an exigence of her very nature.

2. Studying key trends and opinions which are linked with the most important administrative organizations of the Western World today, the author proposes an ideal consulting organ according to modern-day demands: autonomous personality on a constitutional level; flexibility in structure and operation; dynamism; permanent contact with the organs of government which it serves; evaluation by means of experts; representability.

3. Of all the consulting organs there are two which can be termed «central» — the Pontifical Commission for the revision of the Canon Law Code, and the Synod of Bishops. The former is a central consulting organ and is primarily technical in nature. It is established *ad hoc* and thus has only a temporary existence.

The Synod of Bishops is the only central consultory organ which exists in the Church's central administration; it is both permanent and representative. It fulfills its main objective, which is to be a central consulting organ representing the Bishops and the hierarchy of the entire Catholic world. Although permanent and representative, it lacks however one requirement to be able to respond faithfully to the demands of the Church's nature which are recognized by the Magisterium: the *universality* that the authentic voice of all the people of God possesses, through a representability which includes all the Church's sectors in addition to the hierarchy.